Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (velkého senátu)

11. září 2024*

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Omezující opatření přijatá vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny – Zmrazení finančních prostředků – Seznam osob, subjektů a orgánů, na které se vztahuje zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů – Zapsání jména žalobců na seznam – Povinnost oznamovat finanční prostředky nebo hospodářské zdroje, které náleží žalobcům nebo které vlastní, drží či ovládají – Povinnost spolupráce s příslušným vnitrostátním orgánem – Účast na činnostech, jejichž cílem nebo následkem je obcházení omezujících opatření – Článek 9 odst. 2 a 3 nařízení (EU) č. 269/2014 – Žaloba na neplatnost – Aktivní legitimace – Bezprostřední dotčení – Nařizovací akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření – Právní zájem na podání žaloby – Přípustnost – Zneužití pravomoci – Pravomoc Rady – Přiměřenost – Právní jistota“

Ve věci T-644/22,

Genadij Nikolajevič Timčenko, s bydlištěm v Ženevě (Švýcarsko),

Elena Petrovna Timčenko, s bydlištěm v Ženevě,

zástupci: S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin a J. Bastien, advokáti,

žalobci,

proti

Radě Evropské unie, zástupci: M. Bishop, jako zmocněnec, ve spolupráci s: B. Maingain a A. Vandevelde, advokáti,

žalované,

podporované:

Evropskou komisí, zástupci: H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea a L. Puccio, jako zmocněnci,

vedlejší účastnicí,

TRIBUNÁL (velký senát),

* Jednací jazyk: francouzština.

ve složení: M. van der Woude, předseda, S. Papasavvas, D. Spielmann, M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth (zpravodaj) a S. L. Kalėda, soudci,

za soudní kancelář: H. Eriksson, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po jednání konaném dne 11. ledna 2024

vydává tento

Rozsudek

1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU se žalobci Genadij Nikolajevič Timčenko a Elena Petrovna Timčenko v podstatě domáhají zrušení čl. 1 bodu 4 nařízení Rady (EU) 2022/1273 ze dne 21. července 2022, kterým se mění nařízení (EU) č. 269/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (Úř. věst. 2022, L 194, s. 1, dále jen „napadené nařízení“), a to v rozsahu, v němž mění článek 9 nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (Úř. věst. 2014, L 78, s. 6) tím, že do něj vkládá povinnost oznamovat finanční prostředky a spolupracovat s příslušnými orgány v tomto ohledu (článek 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů), a tím, že nesplnění těchto povinností staví na roveň obcházení opatření, jimiž se zmrazují finanční prostředky (čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů) (dále jen „napadená ustanovení“).

Skutečnosti předcházející sporu

2 Genadij Nikolajevič Timčenko je podnikatelem, jeho manželkou je Elena Petrovna Timčenko. Oba žalobci mají ruskou i finskou státní příslušnost.

3 V březnu 2014 Ruská federace anektovala Autonomní republiku Krym a město Sevastopol a od té doby soustavně provádí destabilizační činnost na východě Ukrajiny. Současně v Doněcké a Luganské oblasti vstoupila proruská separatistická hnutí do ozbrojeného konfliktu s ukrajinskou vládou.

4 Dne 17. března 2014 přijala Rada Evropské unie mimo jiné na základě článku 29 SEU rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (Úř. věst. 2014, L 78, s. 16). Téhož dne přijala na základě článku 215 SFEU nařízení č. 269/2014. V následujících dnech zahájily ruské ozbrojené síly válečné operace na celém území Ukrajiny, které pokračují dodnes.

5 Dne 21. února 2022 podepsal prezident Ruské federace výnos uznávající nezávislost a svrchovanost samozvané „Doněcké lidové republiky“ a samozvané „Luhanské lidové republiky“ a nařídil vyslat na tato území ruské ozbrojené síly.

6 Dne 22. února 2022 vydal vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „vysoký představitel“) jménem Unie prohlášení, ve kterém odsoudil tyto činy jako závažné porušení mezinárodního práva. Oznámil, že Unie na tato nejnovější porušení mezinárodního práva ze strany Ruské federace zareaguje tím, že neodkladně přijme další omezující opatření.

7 V této souvislosti přijala Rada několik souborů omezujících opatření. Jména žalobců byla přidána na seznamy osob, subjektů a orgánů, na něž se vztahují omezující opatření, uvedené v příloze rozhodnutí 2014/145 a v příloze I nařízení č. 269/2014, v případě G. N. Timčenka dne 28. února 2022 přijetím rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/337 ze dne 28. února 2022, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (Úř. věst. 2022, L 59, s. 1), a prováděcího nařízení Rady (EU) 2022/336, kterým se provádí nařízení č. 269/2014 (Úř. věst. 2022, L 58, s. 1), a v případě E. P. Timčenko dne 8. dubna 2022 přijetím rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/582 ze dne 8. dubna 2022, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (Úř. věst. 2022, L 110, s. 55), a prováděcího nařízení Rady (EU) 2022/581, kterým se provádí nařízení č. 269/2014 (Úř. věst. 2022, L 110, s. 3), a poté byla opakovaně ponechána na těchto seznamech. Tato omezující opatření byla předmětem žalob na neplatnost před Tribunálem (věci T-252/22, Timčenko v. Rada a T-361/22, Timčenko v. Rada).

8 Ke dni přijetí aktů uvedených v bodě 7 výše článek 2 nařízení č. 269/2014 stanovil:

„1. Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje náležející fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům nebo fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům s nimi spojeným, jak jsou uvedeny v příloze I, jakož i veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které uvedené osoby, subjekty či orgány vlastní, drží či ovládají.

2. Žádné finanční prostředky ani hospodářské zdroje nesmějí být přímo ani nepřímo zpřístupněny fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům nebo fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům s nimi spojeným uvedeným v příloze I nebo v jejich prospěch.“

9 Článek 8 odst. 1 tohoto nařízení stanovil:

„1. Aniž jsou dotčeny relevantní předpisy týkající se ohlašování, důvěrnosti údajů [ohlašování údajů, mlčenlivosti] a služebního tajemství, fyzické a právnické osoby, subjekty a orgány:

a) neprodleně poskytnou příslušnému orgánu členského státu, ve kterém mají bydliště nebo sídlo, veškeré informace, které mohou usnadnit zajištění souladu s tímto nařízením, jako jsou informace o účtech a částkách zmrazených v souladu s článkem 2, a předají tyto informace přímo nebo prostřednictvím dotčeného členského státu Komisi a

b) spolupracují s příslušným orgánem při ověřování těchto informací.“

10 Článek 9 uvedeného nařízení stanovil, že se „[z]akazuje […] vědomě a úmyslně se účastnit činností, jejichž cílem nebo následkem je obcházení opatření uvedených v článku 2“.

11 Článek 15 tohoto nařízení stanovil následující:

„1. Členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení ustanovení tohoto nařízení a přijmou veškerá nezbytná opatření k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

2. Členské státy oznámí Komisi tato pravidla neprodleně po vstupu tohoto nařízení v platnost a oznámí jí rovněž jakékoli pozdější změny.“

12 Dne 3. června 2022 přijala Rada nařízení (EU) 2022/880, kterým se mění nařízení č. 269/2014 (Úř. věst. 2022, L 153, s. 75), přičemž měla zejména za to, že je vhodné vyjasnit a posílit ustanovení o vnitrostátních sankcích za porušení opatření obsažená v uvedeném nařízení (bod 2 odůvodnění nařízení 2022/880).

13 Článek 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014 byl změněn takto:

„Členské státy stanoví pravidla pro sankce, včetně případných trestních sankcí, za porušení ustanovení tohoto nařízení a přijmou veškerá nezbytná opatření k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Členské státy rovněž stanoví vhodná opatření ke konfiskaci výnosů z takových porušení.“

14 Dne 21. července 2022 přijala Rada na základě článku 29 SEU rozhodnutí (SZBP) 2022/1272, kterým se mění rozhodnutí 2014/145 (Úř. věst. 2022, L 193 I, s. 219). Tímto rozhodnutím zavedla nové výjimky ze zmrazení majetku a zákazu zpřístupnění finančních prostředků a hospodářských zdrojů určeným osobám a subjektům.

15 Téhož dne bylo přijato napadené nařízení zejména na základě článku 215 SFEU. Toto nařízení v bodě 5 odůvodnění upřesňuje, že:

„V zájmu zajištění účinného a jednotného provádění nařízení (EU) č. 269/2014 a vzhledem ke stále komplexnějším systémům obcházení sankcí, které tomuto provádění brání, je nezbytné uložit určeným osobám a subjektům s aktivy v jurisdikci členského státu povinnost tato aktiva oznamovat a spolupracovat s příslušným orgánem při ověřování takových oznámení. Aby se omezilo porušování a obcházení ustanovení o zmrazení majetku, je rovněž vhodné posílit [zpřísnit] ustanovení o oznamovací povinnosti hospodářských subjektů z [Evropské] [u]nie. Nedodržení této povinnosti by znamenalo obcházení ustanovení o zmrazení majetku a podléhalo by sankcím, pokud by byly splněny podmínky pro tyto sankce podle příslušných vnitrostátních předpisů a postupů.“

16 Napadené nařízení změnilo nařízení č. 269/2014 tím, že v čl. 1 bodech 1 až 3 stanovilo výjimky stanovené v rozhodnutí 2022/1272. V článku 1 bodě 4 tohoto nařízení se stanoví, že článek 9 nařízení č. 269/2014 se nahrazuje tímto:

„Článek 9

1. Zakazuje se vědomá a úmyslná účast na činnostech, jejichž cílem nebo následkem je obcházení opatření uvedených v článku 2.

2. Fyzické a právnické osoby, subjekty či orgány uvedené na seznamu v příloze I:

a) oznámí do 1. září 2022 nebo do šesti týdnů ode dne jejich zařazení na seznam v příloze I, podle toho, co nastane později, veškeré finanční prostředky nebo hospodářské zdroje v jurisdikci členského státu, které jim náleží, jsou jimi vlastněny, drženy nebo ovládány, příslušnému orgánu členského státu, v němž se tyto finanční prostředky nebo hospodářské zdroje nacházejí, a

b) spolupracují s příslušným orgánem při ověřování těchto informací.

3. Nesplnění povinností podle odstavce 2 se považuje za účast na činnostech, jejichž cílem nebo následkem je obcházení opatření uvedených v článku 2, ve smyslu odstavce 1.

[…]“

Návrhová žádání účastníků řízení

17 Žalobci navrhují, aby Tribunál:

– zrušil čl. 9 odst. 2 a 3 nařízení č. 269/2014 ve znění napadeného nařízení;

– uložil Radě náhradu nákladů řízení.

18 Rada navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl;

– uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

19 Evropská komise navrhuje, aby byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná nebo podpůrně zamítnuta jako neopodstatněná.

Právní otázky

K přípustnosti žaloby

20 Rada, podporovaná Komisí, namítá nepřípustnost žaloby z důvodu, že žalobci nemají právní zájem na podání žaloby na neplatnost napadených ustanovení ani aktivní legitimaci k jejímu podání, což žalobci zpochybňují.

21 Pokud jde o nedostatek aktivní legitimace, který je třeba analyzovat na prvním místě, Rada, podporovaná Komisí, tvrdí, že napadená ustanovení nesplňují podmínky stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU.

22 Za tímto účelem Rada především a v podstatě uvádí, že žalobci neprokázali, že napadená ustanovení nejsou předmětem prováděcích opatření.

23 Žalobci tyto argumenty zpochybňují.

24 Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU může každá fyzická nebo právnická osoba za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny (první část věty) nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají (druhá část věty), jakož i proti nařizovacím aktům, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření (třetí část věty).

25 Podmínka bezprostředního dotčení je společná pro druhou a třetí část věty čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU a podle judikatury má stejný význam v každé z těchto částí věty (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2022, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 73). Podle ustálené judikatury podmínka, podle které musí být fyzická nebo právnická osoba bezprostředně dotčena opatřením, které je předmětem žaloby, vyžaduje splnění dvou kumulativních kritérií, tedy zaprvé aby napadené opatření bezprostředně zakládalo účinky na právní postavení této osoby a zadruhé aby adresátům pověřeným jeho provedením neponechávalo žádný prostor pro uvážení, neboť toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy [viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 61 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 13. září 2018, Rosneft a další v. Rada, T-715/14, nezveřejněný, EU:T:2018:544, bod 65].

26 Mimoto podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že výraz „nevyžadují přijetí prováděcích opatření“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU je nutno vykládat ve světle cíle tohoto ustanovení, kterým je, jak vyplývá z historie jeho vzniku, zabránit tomu, aby byl jednotlivec nejprve nucen právo porušit, aby se poté mohl obrátit na soud. Má-li nařizovací akt bezprostřední účinky na právní postavení fyzické či právnické osoby, aniž vyžaduje přijetí prováděcích opatření, hrozí přitom této osobě, že se jí nedostane účinné právní ochrany, pokud za účelem zpochybnění legality tohoto nařizovacího aktu nedisponuje možností podat přímou žalobu k unijnímu soudu. V případě neexistence prováděcích opatření by totiž fyzická či právnická osoba, přestože je dotyčným aktem bezprostředně dotčena, byla schopna dosáhnout soudního přezkumu tohoto aktu až poté, co by ustanovení uvedeného aktu porušila a odvolala by se na protiprávnost těchto ustanovení v rámci řízení, jež by proti ní bylo zahájeno před vnitrostátními soudy (rozsudky ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 27, a ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 58). Jak již navíc Soudní dvůr opakovaně rozhodl, je pro účely posouzení, zda nařizovací akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření, nutno vycházet z postavení osoby, která se na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU dovolává práva podat žalobu (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 61 a citovaná judikatura).

27 V projednávané věci mají napadená ustanovení nařizovací povahu ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU, jelikož mají obecnou působnost a byla přijata na základě článku 215 SFEU nelegislativním postupem stanoveným v tomto ustanovení [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 92].

28 Kromě toho se napadená ustanovení týkají fyzických nebo právnických osob, subjektů a orgánů uvedených na seznamu v příloze I nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů.

29 V době podání žaloby byla přitom jména žalobců uvedena v této příloze I od přijetí prováděcího nařízení 2022/336, pokud jde o G. N. Timčenka, a prováděcího nařízení 2022/581, pokud jde o E. P. Timčenko (viz bod 7 výše).

30 Od 21. července 2022, kdy napadené nařízení vstoupilo v platnost, se tedy na žalobce vztahují dotčené povinnosti, a sice povinnost oznámit své finanční prostředky nebo hospodářské zdroje před 1. zářím 2022 a povinnost spolupracovat s příslušnými vnitrostátními orgány podle čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů. Navíc podle čl. 9 odst. 3 téhož nařízení je nedodržení uvedených povinností kvalifikováno jako účast na činnostech, jejichž cílem nebo následkem je obcházení omezujících opatření spočívajících ve zmrazení finančních prostředků.

31 Je tedy nutno konstatovat, že napadená ustanovení se bezprostředně dotýkají žalobců, jelikož mají bezprostřední účinky na jejich právní postavení. Oznamovací povinnost a povinnost spolupráce, jakož i účinky jejich nedodržení se totiž vztahují na žalobce jakožto osoby zařazené na seznam obsažený v příloze I nařízení č. 269/2014 v okamžiku vstupu uvedených ustanovení v platnost. Kromě toho použití těchto ustanovení na žalobce nevyžaduje přijetí žádného prováděcího opatření na úrovni Unie nebo členských států, což Rada připustila na jednání, a neponechává žádnou posuzovací pravomoc adresátům pověřeným jejich provedením, takže se dotýkají právního postavení žalobců ryze automaticky.

32 Z toho vyplývá, že napadená ustanovení představují nařizovací akty, které se bezprostředně dotýkají žalobců a nevyžadují přijetí prováděcích opatření ve smyslu použitelné judikatury.

33 Odkaz Rady na rozsudek ze dne 28. ledna 2016, Azarov v. Rada (T-332/14, nezveřejněný, EU:T:2016:48, body 59 a 60), a řešení spočívající v nepřípustnosti z důvodu neexistence bezprostředního dotčení žalobce přijaté v daném rozsudku tento závěr nevyvrací. V uvedeném rozsudku totiž žaloba směřovala zejména proti aktům, kterými se měnila určovací kritéria pro zmrazování finančních prostředků namířené proti osobám odpovědným za zpronevěru ukrajinských státních prostředků. Žaloba byla shledána nepřípustnou v rozsahu, v němž směřovala proti uvedeným aktům, neboť tyto akty v podstatě vyvolávaly právní účinky pouze vůči kategoriím osob a subjektů pojímaným obecně a abstraktně a nedotýkaly se žalobce v dané věci ani osobně, ani bezprostředně.

34 Naproti tomu v projednávaném případě mají napadená ustanovení přímé a bezprostřední účinky na právní postavení žalobců a nevyžadují přijetí prováděcích opatření ze strany orgánů pověřených uplatňováním uvedených povinností. Žalobci by mohli být zbaveni účinné soudní ochrany, pokud by neměli možnost podat žalobu k unijnímu soudu za účelem zpochybnění legality uvedených ustanovení.

35 Žalobci jsou tudíž aktivně legitimováni k podání žaloby na neplatnost napadených ustanovení.

36 Pokud jde na druhém místě o nedostatek právního zájmu na podání žaloby, Rada tvrdí, že žalobci takový zájem neprokázali, jelikož splnili svou oznamovací povinnost u příslušných vnitrostátních orgánů. Stran argumentu žalobců, podle kterého nejsou chráněni před sankcemi ze strany vnitrostátních orgánů, Rada uvádí, že se dovolávají budoucí a hypotetické situace.

37 Žalobci s touto argumentací nesouhlasí.

38 V tomto ohleduje je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je žaloba na neplatnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou přípustná pouze v případě, že tato osoba má zájem na zrušení napadeného aktu. Předpokladem takového zájmu je, že samotné zrušení tohoto aktu může vyvolat právní následky a žaloba může ve výsledku přinést straně, která ji podala, prospěch (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2014, Stichting Woonlinie a další v. Komise, C-133/12 P, EU:C:2014:105, bod 54 a citovaná judikatura, a usnesení ze dne 18. ledna 2023, Seifert v. Rada, T-166/22, nezveřejněné, EU:T:2023:13, bod 22 a citovaná judikatura). Zájem žalobce na podání žaloby musí vzniknout a trvat a nemůže jít o budoucí a hypotetickou situaci (viz rozsudek ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise, C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 56 a citovaná judikatura).

39 V projednávané věci platí, že bez ohledu na to, zda žalobci nebo jiné osoby dotčené finanční prostředky nebo hospodářské zdroje oznámili nebo zmrazili, a případně spolupracovali s příslušnými orgány, mají žalobci i nadále právní zájem na zrušení napadených ustanovení, která jim ukládají oznamovací povinnost a povinnost spolupráce, jejichž nedodržení pro ně může mít závažné důsledky. Právní zájem na podání žaloby totiž nezaniká z důvodu, že žalobce splnil povinnosti, které zpochybňuje (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. září 1985, Hoogovens Groep v. Komise, 172/83 a 226/83, EU:C:1985:355, bod 19, a ze dne 15. prosince 1999, Kesko v. Komise, T-22/97, EU:T:1999:327, body 55 až 65), ani z důvodu, že byly splněny třetí osobou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. března 1979, Simmenthal v. Komise (92/78, EU:C:1979:53, bod 32). Proto zůstává zájem žalobců na podání žaloby prokázán, aniž musí dokládat, že porušili své povinnosti.

40 Navíc je nesporné, že splnění oznamovací povinnosti nevede k zániku všech povinností stanovených tímto článkem. Jakmile jsou totiž finanční prostředky nebo hospodářské zdroje oznámeny příslušnému vnitrostátnímu orgánu, čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, ukládá osobám, které oznámily finanční prostředky nebo hospodářské zdroje, které vlastní, drží nebo ovládají, povinnost spolupracovat s tímto vnitrostátním orgánem pro účely jakéhokoli ověření. Z toho vyplývá, že žalobci mají i nadále právní zájem na podání žaloby proti ustanovením čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/20124 ve znění pozdějších předpisů, který vznikl a trvá.

41 Pokud jde o ustanovení čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, kvalifikace účasti na obcházení omezujících opatření, která stanoví, je vnitřně spjata s povinnostmi stanovenými v čl. 9 odst. 2 tohoto nařízení, takže žalobci prokazují vzniklý a trvající právní zájem na podání žaloby proti těmto ustanovením.

42 S ohledem na skutečnosti uvedené v bodech 39 až 41 výše je třeba dospět k závěru, že žalobci prokazují vzniklý a trvající právní zájem na podání žaloby proti napadeným ustanovením, a projednávaná žaloba je tudíž přípustná.

K věci samé

43 Žalobci uplatňují čtyři žalobní důvody, z nichž první vychází z chybějícího právního základu, druhý ze zneužití pravomoci, třetí z porušení zásady proporcionality a čtvrtý z porušení zásady právní jistoty.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z chybějícího právního základu

44 První žalobní důvod se dělí na dvě části, z nichž první vychází z porušení článků 24, 29 a 40 SEU a druhá z porušení článku 40 SEU a čl. 83 odst. 1 SFEU.

– *K první části prvního žalobního důvodu, vycházející z porušení článků 24, 29 a 40 SEU*

45 V rámci první části prvního žalobního důvodu žalobci tvrdí, že Rada přijetím čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění napadeného nařízení, překročila pravomoci, které jí byly svěřeny na základě čl. 215 odst. 2 SFEU, a porušila tak čl. 24 odst. 2 SEU a články 29 a 40 SEU.

46 Za tímto účelem žalobci v prvé řadě tvrdí, že jelikož rozhodnutí 2014/145 nestanoví oznamovací povinnost ani povinnost spolupráce stanovené v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, nepředstavují tyto povinnosti opatření nezbytná k provedení rozhodnutí 2014/145. Takové povinnosti proto nelze považovat za opatření k „provedení“ tohoto rozhodnutí.

47 Dodávají, že tuto oznamovací povinnost ani povinnost spolupráce nelze navíc považovat za pouhé „modality“ omezujících opatření. Uvedené povinnosti totiž doplňují omezující opatření za účelem provedení nebo prosazení těchto opatření a jejich porušení je považováno za účast na obcházení podle čl. 9 odst. 3 tohoto nařízení, což není případ ostatních režimů omezujících opatření.

48 Žalobci konkrétně uvádějí, že na základě článku 29 SEU neexistuje žádný důvod pro to, aby Rada tyto povinnosti přijala, když již před přijetím napadeného nařízení článek 8 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení Rady (EU) č. 476/2014 ze dne 12. května 2014 (Úř. věst. 2014, L 137, s. 1), stanovil oznamovací povinnost a povinnosti spolupráce, které byly méně přísné, pokud jde o lhůty a sankce.

49 Ve druhé řadě žalobci uvádějí, že nepopírají, že Rada má na základě článku 26 SEU pravomoc v oblasti provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“). Dodávají však, že na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, čl. 2 odst. 2 SFEU tomuto orgánu nesvěřuje pravomoc k přijetí prováděcích opatření k omezujícím opatřením, jelikož čl. 24 odst. 2 SEU stanoví, že provádění SZBP je svěřeno zejména členským státům. Z toho dovozují, že Rada přijetím napadených povinností porušila systém rozdělení pravomocí stanovený článkem 40 SEU, jelikož tomuto orgánu nepřísluší rozhodovat o způsobu, jakým budou omezující opatření prováděna na území členských států.

50 Rada podporovaná Komisí tuto argumentaci zpochybňuje.

51 Je třeba připomenout, že podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU podléhá SZBP zvláštním pravidlům a postupům a je „vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně, nestanoví-li Smlouvy jinak“. Kromě toho je tato politika prováděna vysokým představitelem a členskými státy v souladu se Smlouvami. Podle článku 29 SEU Rada „přijímá rozhodnutí, která vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tematické povahy“.

52 Omezující opatření jsou v rámci SZBP přijímána rozhodnutím Rady přijatým jednomyslně na základě článku 29 SEU a tato opatření jsou prováděna v rámci Smlouvy o FEU prostřednictvím nařízení přijatého podle článku 215 SFEU Radou, která rozhoduje kvalifikovanou většinou na společný návrh vysokého představitele a Komise. Na jedné straně čl. 215 odst. 1 SFEU uvádí, že Rada přijme opatření nezbytná pro pozastavení, omezení nebo úplné přerušení hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi, která jsou stanovena v rozhodnutí

přijatém podle hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o EU. Na straně druhé čl. 215 odst. 2 SFEU uvádí, že pokud tak stanoví rozhodnutí přijaté podle hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o EU, může Rada přijmout omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům.

53 Podle judikatury z článků 24 a 29 SEU vyplývá, že Rada je obecně oprávněna k tomu, aby v rozhodnutích přijatých v oblasti SZBP na základě jednomyslného rozhodování vymezila předmět omezujících opatření, která Unie přijímá v oblasti SZBP. Vzhledem k široké škále účelů a cílů SZBP, jak jsou vyjádřeny v čl. 3 odst. 5 SEU a v článku 21 SEU, jakož i ve zvláštních ustanoveních, která se týkají SZBP, uvedených zejména v článcích 23 a 24 SEU, disponuje Rada při vymezování tohoto předmětu širokým posuzovacím prostorem (rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 88).

54 Pokud jde o článek 215 SFEU, který zakotvuje propojení mezi cíli Smlouvy o EU v oblasti SZBP a akcemi Unie zahrnujícími hospodářská opatření spadající do působnosti Smlouvy o FEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 59), umožňuje Radě rozhodující kvalifikovanou většinou přijímat na základě společného návrhu vysokého představitele a Komise nařízení za účelem provedení nebo uplatnění omezujících opatření, spadají-li tato opatření do působnosti Smlouvy o FEU, a zejména k zajištění jejich jednotného použití všemi členskými státy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, body 89 a 90).

55 Rozhodnutí přijatá na základě článku 29 SEU tedy vymezují postoj Unie, který se týká omezujících opatření, jež mají být přijata, kdežto nařízení přijatá na základě článku 215 SFEU jsou z hlediska svých cílů a obsahu s těmito rozhodnutími spojena a představují nástroj k jejich provedení na úrovni Unie (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, body 72 a 76, a ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 90).

56 V projednávané věci byla napadená ustanovení přijata na základě článku 215 SFEU, konkrétně na základě čl. 215 odst. 2 SFEU, jak ostatně uznávají hlavní účastníci řízení.

57 Je třeba připomenout, že podle bodu 5 odůvodnění napadeného nařízení byla napadená ustanovení přijata, aby bylo možné čelit „[…] [stále komplexnějším systémům obcházení sankcí, které [brání] provádění [omezujících opatření]“. V zájmu zajištění účinného a jednotného provádění tohoto nařízení proto Rada zdůraznila nezbytnost „uložit určeným osobám a subjektům s aktivy v jurisdikci členského státu povinnost tato aktiva oznamovat a spolupracovat s příslušným orgánem při ověřování takových oznámení“.

58 V tomto ohledu Rada poukázala jednak na to, že ve srovnání s režimy omezujících opatření zavedenými v souvislosti se situací v jiných zemích nebyl počet osob, na které se vztahovala omezující opatření přijatá v rámci režimu týkajícího se situace na Ukrajině, nikdy tak velký, a jednak na to, že tato omezující opatření byla obcházena nebo dokonce porušována, aby se zabránilo jejich účinnému uplatňování. Navíc, jak vyplývá z diskuse na jednání, přijetí dotčených povinností se jevilo o to důvodnější, že dříve jen málo členských států přijalo vnitrostátní předpisy upravující takové povinnosti, zejména povinnost osob oznámit finanční prostředky nebo hospodářské zdroje, které vlastní, drží nebo ovládají.

59 Z toho vyplývá, že oznamovací povinnost a povinnost spolupráce byly v projednávané věci zavedeny s cílem zajistit jednotné uplatňování nařízení č. 269/2014 na území Unie a zmařit strategie pro obcházení omezujících opatření, umožněné zejména využitím složitých právních a finančních systémů.

60 Vzhledem k tomu, že opatření stanovená v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, souvisejí s rozhodnutím 2014/145, jelikož mohou na úrovni Unie zajistit účinné a jednotné provádění omezujících opatření stanovených tímto rozhodnutím, je třeba odmítnout argument žalobců, podle kterého porušují čl. 215 odst. 2 SFEU z důvodu, že nejsou nezbytná a nemohou být přijata bez toho, aby byla uvedena v rozhodnutí Rady založeném na článku 29 SEU.

61 Ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodech 57 až 60 výše, jelikož ustanovení čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, mohla na úrovni Unie zajistit jednotné uplatňování povinností, které tato ustanovení stanoví, a v důsledku toho účinné a jednotné provádění rozhodnutí 2014/145, je třeba odmítnout argument žalobců, podle kterého tyto povinnosti spadají do prováděcí pravomoci členských států a znamenají porušení čl. 24 odst. 2 SEU. Dále vzhledem k tomu, že se článek 40 SEU netýká rozdělení pravomocí mezi Unií a jejími členskými státy, nemohou žalobci tvrdit, že přijetí sporných povinností bylo v rozporu s tímto ustanovením z důvodu, že spadá do prováděcí pravomoci členských států.

62 Stejně tak a na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, pouhý odkaz na omezující opatření v čl. 215 odst. 2 SFEU neznamená, že se opatření stanovená v uvedeném ustanovení omezují na povinnosti zdržet se jednání. Jak totiž bylo připomenuto v bodě 54 výše, cílem tohoto ustanovení je umožnit Radě provést rozhodnutí přijaté v oblasti SZBP za účelem zajištění jeho jednotného uplatňování ve všech členských státech.

63 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je cílem povinností stanovených v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, zajistit účinnost opatření ke zmrazení finančních prostředků stanovených rozhodnutím 2014/145 a jejich provádění, je třeba mít za to, že Rada mohla na základě čl. 215 odst. 2 SFEU, aniž porušila článek 29 SEU, přijmout takové povinnosti unijním nařízením bez ohledu na to, že tyto povinnosti nebyly výslovně stanoveny v souvisejícím rozhodnutí.

64 A konečně je třeba uvést, že před přijetím čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, sice článek 8 nařízení č. 269/2014, zmíněný v bodě 9 výše, stanovil oznamovací povinnost. Tento článek však odkazuje na povinnosti mlčenlivosti a služebního tajemství, které mají fyzické nebo právnické osoby, jakož i subjekty a orgány, tedy především hospodářské subjekty pověřené prováděním opatření, jimiž se zmrazují finanční prostředky, a nikoli osoby zařazené na seznam omezujících opatření. To ostatně potvrzuje i skutečnost, že uvedený článek 8 nepoužívá formulaci použitou v tomto nařízení k označení osob, na něž se vztahují omezující opatření, totiž „osoby uvedené v příloze I [uvedeného] nařízení“. Vzhledem k tomu, že se článek 8 nařízení č. 269/2014 neměl vztahovat na osoby, na něž se vztahují omezující opatření, přestože mohou v kontextu připomenutém v bodech 57 až 60 výše nejlépe informovat příslušné vnitrostátní orgány o složení svého majetku, je třeba odmítnout argument žalobců, podle kterého bylo přijetí čl. 9 odst. 2 nařízení v podstatě neodůvodněné.

65 Z bodů 56 až 64 výše tedy vyplývá, že jelikož ustanovení čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, spadají do pravomoci provádět rozhodnutí přijaté v oblasti SZBP, mohla je Rada přijmout na základě unijního nařízení přijatého na základě čl. 215 odst. 2 SFEU, a to bez ohledu na to, že šlo o povinnosti jednat uložené žalobcům, které nebyly stanoveny rozhodnutím přijatým na základě článku 29 SEU.

66 Proto musí být první část prvního žalobního důvodu zamítnuta.

– Ke druhé části prvního žalobního důvodu, vycházející z porušení článku 40 SEU a čl. 83 odst. 1 SFEU

67 V rámci druhé části prvního žalobního důvodu žalobci v podstatě tvrdí, že Rada přijetím čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, porušila článek 40 SEU a čl. 83 odst. 1 SFEU.

68 Za tímto účelem uvádějí, že Rada tím, že v čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění napadeného nařízení, stanovila, že nesplnění oznamovací povinnosti se považuje za účast na činnostech, jejichž cílem nebo následkem je obcházení omezujících opatření, a tím, že změnila čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, nahradila členské státy při rozhodování o způsobu, kterým budou omezující opatření prováděna a postihována na území členských států, zejména tím, že jim uložila povinnost stanovit konfiskační opatření.

69 Zdůrazňují, že podle článku 83 SFEU nemá Rada pravomoc harmonizovat na unijní úrovni sankce za porušení omezujících opatření přijatých v oblasti SZBP, jelikož pouze směrnice přijaté řádným legislativním postupem mohou stanovit minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v dotyčné oblasti.

70 Takovou analýzu ostatně potvrzuje i skutečnost, že směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii (Úř. věst. 2014, L 127, s. 39) již na unijní úrovni harmonizuje konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Unii.

71 Navíc po přijetí napadených ustanovení přijala Rada dne 28. listopadu 2022 rozhodnutí (EU) 2022/2332, kterým se porušování omezujících opatření Unie určuje jako oblast trestné činnosti splňující kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 [SFEU] (Úř. věst. 2022, L 308, s. 18). V tomto rozhodnutí Rada konstatovala, že porušování omezujících opatření je oblastí trestné činnosti ve smyslu čl. 83 odst. 1 druhého pododstavce SFEU. Právě na základě tohoto rozhodnutí přijala Komise dne 2. prosince 2022 návrh směrnice o vymezení trestných činů a sankcí za porušení omezujících opatření Unie [COM(2022) 684 final], podle kterého nemůže být sbližování trestněprávních definic a sankcí prováděno na právním základě článku 215 SFEU.

72 Pokud jde o argumentaci Rady, podle níž není možné zpochybnit použitelná pravidla pro sankce z důvodu, že čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, není předmětem projednávané žaloby, a že tedy žalobci napadli tato ustanovení opožděně, žalobci tvrdí, že tento článek mohli napadnout až po přijetí napadených ustanovení. Uvádějí, že v každém případě napadají uvedený čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, prostřednictvím námitky protiprávnosti.

73 Rada podporovaná Komisí tuto argumentaci zpochybňuje.

74 Pokud jde zaprvé o námitku protiprávnosti vznesenou žalobci proti čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, musí se taková námitka k tomu, aby byla přípustná, týkat ustanovení, která představují právní základ napadeného aktu nebo která mají přímou právní vazbu s tímto aktem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. září 2020, Komise a Rada v. Carreras Sequeros a další, C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676, bod 69 a citovaná judikatura, a ze dne 15. listopadu 2023, OT v. Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, bod 33 a citovaná judikatura).

75 V projednávané věci je přitom kromě toho, že námitka protiprávnosti byla vznesena až ve fázi repliky, třeba konstatovat, že ustanovení čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, nepředstavují právní základ článku 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014. Mezi prvně uvedenými ustanoveními a ustanoveními uvedenými na druhém místě neexistuje ani přímá právní vazba, jelikož prvně uvedená ustanovení se obecně vztahují na sankce použitelné v případě porušení uvedeného nařízení, a nikoli v případě porušení konkrétně těchto druhých ustanovení. Z toho vyplývá, že námitka protiprávnosti musí být odmítnuta jako nepřípustná.

76 Pokud jde zadruhé o otázku, zda ustanovení čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění napadeného nařízení, ve spojení s čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, mohou založit obvinění trestněprávní povahy, a porušovat tak čl. 83 odst. 1 SFEU, je třeba bez dalšího uvést, že čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, se omezuje na kvalifikaci nesplnění oznamovací povinnosti a povinnosti spolupráce, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 2 téhož nařízení, jako účast na obcházení ve smyslu čl. 9 odst. 1 tohoto nařízení.

77 Je přitom nutno konstatovat, že kvalifikaci jako účast na obcházení ve smyslu čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, nelze jako takovou považovat za obvinění trestněprávní povahy.

78 Pokud jde o argument žalobců, podle něhož ustanovení čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění napadeného nařízení, vykládaná ve světle ustanovení čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, představují obvinění trestněprávní povahy z důvodu trestních sankcí stanovených v těchto posledně uvedených ustanoveních, je třeba uvést, že čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, ponechává na členských státech, aby stanovily pravidla pro sankce, „včetně případných trestních sankcí“.

79 Použití takové formulace přitom znamená, že určení povahy sankcí za porušení nařízení č. 269/2014 vyplývá z pravomoci vnitrostátních orgánů, a tedy z vnitrostátního práva, a to i v případě uplatnění sankce spočívající v konfiskaci výnosu z protiprávního jednání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. března 2020, „Agro In 2001“, C-234/18, EU:C:2020:221, body 60 a 61).

80 V tomto ohledu je třeba uvést, pokud jde konkrétně o čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, že pravomoc svěřená členským státům k určení občanskoprávní, správní nebo trestní povahy sankcí je potvrzena poslední větou bodu 5 odůvodnění napadeného nařízení, podle níž obcházení omezujících opatření stanovené v čl. 9 odst. 3 tohoto nařízení by v podstatě podléhalo sankcím, „pokud by byly splněny podmínky pro tyto sankce podle příslušných vnitrostátních předpisů a postupů“.

81 Z bodů 79 a 80 výše tedy vyplývá, že ustanovení čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014 ve znění pozdějších předpisů nelze považovat za obvinění trestněprávní povahy, a tudíž za ustanovení přijatá v rozporu s článkem 83 SFEU.

82 Takový závěr nemůže být zpochybněn argumentem žalobců, podle kterého přijetí návrhu směrnice Komisí uvedeného v bodě 71 výše potvrzuje trestní povahu ustanovení čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů.

83 Je totiž třeba uvést, že ustanovení tohoto návrhu směrnice, který v souladu s čl. 83 odst. 1 třetím pododstavcem SFEU vyžadoval před svým přijetím rozhodnutí Rady, kterým se určuje nová oblast trestné činnosti, stanovila povinnost vnitrostátních orgánů zavést minimální pravidla týkající se vymezení protiprávních jednání a trestních sankcí v případě nesplnění oznamovací povinnosti a povinnosti spolupráce stanovených omezujícími opatřeními. Z důvodů již uvedených v bodech 76 až 80 výše je přitom nutno konstatovat, že v případě ustanovení čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014 ve znění pozdějších předpisů tomu tak není.

84 A konečně je třeba uvést, že jak čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, tak čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, ponechávají vnitrostátním orgánům pravomoc určit trestní, občanskoprávní nebo správní povahu protiprávního jednání spočívajícího v účasti na obcházení a sankce za toto protiprávní jednání. Z toho vyplývá, že ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodech 51 až 55 výše, mohla být uvedená ustanovení přijata Radou na základě čl. 215 odst. 2 SFEU a Radě nelze vytýkat, že neoprávněně nahradila členské státy při výkonu legislativní pravomoci.

85 Dále vzhledem k tomu, že právní režim použitelný na sporné povinnosti a sankce použitelné v případě protiprávního jednání nespadá do trestní oblasti, nelze Radě vytýkat, že porušila článek 83 SFEU, takže na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, Rada neporušila ani článek 40 SEU. Druhou část prvního žalobního důvodu a první žalobní důvod jako celek je tudíž třeba zamítnout.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zneužití pravomoci

86 V rámci druhého žalobního důvodu žalobci v podstatě tvrdí, že se Rada tím, že podněcovala členské státy k tomu, aby sankcionovaly nedodržení povinností stanovených v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014 ve znění pozdějších předpisů trestem konfiskace, dopustila zneužití pravomoci.

87 Podle žalobců se totiž již nyní nejedná pouze o zmrazení finančních prostředků, ale o jejich konfiskaci, jak potvrzují prohlášení předsedy Evropské rady, vysokého představitele, předsedkyně Komise, jakož i závěry Evropské rady ze dne 20. a 21. října 2022. Tímto postupem, kdy omezující opatření mají v praxi podobné účinky jako jiné sankční režimy, se Rada snaží deformovat opatření pro zmrazení finančních prostředků tím, že organizuje jejich konfiskaci, kterou jsou pověřeny členské státy.

88 Žalobci rovněž tvrdí, že pozdější přijetí rozhodnutí 2022/2332, kterým bylo na seznam protiprávních jednání stanovených v čl. 83 odst. 1 SFEU doplněno porušení omezujících opatření, jakož i skutečnost, že Komise přijala návrh směrnice o vymezení trestných činů a sankcí za porušení unijních omezujících opatření, potvrzují existenci zneužití pravomoci.

89 Rada podporovaná Komisí tuto argumentaci zpochybňuje.

90 Podle ustálené judikatury je akt postižen zneužitím pravomoci pouze tehdy, pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se nepřímých důkazů ukáže, že byl přijat za výlučným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů, než jsou uváděné cíle, nebo

vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvou pro vyrovnání se s okolnostmi daného případu (viz rozsudek ze dne 23. října 2008, Organizace Mudžáhidů íránského lidu v. Rada, T-256/07, EU:T:2008:461, bod 151 a citovaná judikatura).

91 V projednávané věci je třeba zaprvé uvést, jak vyplývá z bodů 76 až 83 výše, že napadená ustanovení nemají trestněprávní povahu a provádějí opatření ke zmrazení finančních prostředků jednotně na celém území Unie. To znamená, že se žalobci nemohou účinně dovolávat zneužití pravomoci, pokud jde o přijetí těchto ustanovení prostřednictvím nařízení Rady, které bylo řádně přijato na základě čl. 215 odst. 2 SFEU.

92 Zadruhé je třeba konstatovat, že skutečnosti uvedené v bodech 56 až 64 výše ukazují, že prohlášení, jichž se žalobci dovolávají, nejsou výlučným, či dokonce rozhodujícím důvodem pro přijetí napadených opatření. Z toho vyplývá, že podmínky připomenuté v bodě 90 výše nejsou splněny.

93 Vzhledem k tomu, že napadená ustanovení byla přijata postupem stanoveným za tímto účelem, a nikoli, jak tvrdí žalobci, s jediným cílem konfiskovat majetek zmrazený na základě omezujících opatření, nelze Radě vytýkat, že se dopustila zneužití pravomoci.

94 Z toho plyne, že druhý žalobní důvod musí být zamítnut.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se porušení zásady proporcionality

95 V rámci třetího žalobního důvodu žalobci tvrdí, že oznamovací povinnost uložená článkem 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, není vhodná k dosažení cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a překračuje meze toho, co je nezbytné k jejich dosažení, za situace, kdy Rada neprokázala, že režim omezujících opatření zavedený rozhodnutím 2014/145 vyžaduje přijetí oznamovací povinnosti ze strany osob, na které se vztahuje.

96 V tomto ohledu žalobci zdůrazňují, že Rada nepředložila důkaz o obtížích při provádění nařízení č. 269/2014, na které odkazuje bod 5 odůvodnění napadeného nařízení.

97 Dodávají, že zavedení těchto ustanovení je s ohledem na cíle sledované právní úpravou o to nepřiměřenější, že nesplnění oznamovací povinnosti a povinnosti spolupráce je podle čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014 ve znění pozdějších předpisů považováno za obcházení omezujících opatření. V důsledku tohoto ustanovení existuje riziko, že jakékoli opomenutí oznámit majetek, bez ohledu na neúmyslnou povahu tohoto opomenutí, by mohlo být považováno za obcházení, což by pravděpodobně vytvořilo nevyvratitelnou domněnku obcházení, což je v rozporu se zásadou práva na účinný opravný prostředek.

98 Podle žalobců je to o to problematičtější, že je vysoce pravděpodobné, že vnitrostátní zákonodárce, podporovaný Radou, spojí protiprávní jednání spočívající v obcházení omezujících opatření s trestními sankcemi, ale případně i se sankcí konfiskace, která je nejen „zjevně nepřiměřená“, ale má rovněž za následek, že omezující opatření zbaví zajišťovací a preventivní povahy.

99 Žalobci konečně tvrdí, že lhůta stanovená pro oznámení majetku, v projednávané věci 1. září 2022, jim poskytla k uskutečnění takového kroku sotva 41 dní. Vzhledem ke složitosti pramenící z nepřesnosti pojmů použitých pro určení oznamovací povinnosti a z rozdílných postupů u jednotlivých orgánů, jichž se oznámení týká, přitom byla taková lhůta nedostatečná a porušovala zásadu proporcionality.

100 Rada podporovaná Komisí tuto argumentaci zpochybňuje.

101 Je třeba připomenout, že zásada proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva, vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (rozsudky ze dne 13. března 2012, Melli Bank v. Rada, C-380/09 P, EU:C:2012:137, bod 52, a ze dne 15. listopadu 2023, OT v. Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, bod 56).

102 Pokud jde nejprve o argument, podle něhož Rada neprokázala stále komplexnější systémy obcházení sankcí, je třeba připomenout, že Rada přijala napadená ustanovení v rámci posuzovací pravomoci, která je jí přiznána, a odůvodnila je, jak vyplývá z bodu 5 odůvodnění napadeného nařízení, cílem zmařit používání složitých právních a finančních konstrukcí, které mohou ztížit příslušným vnitrostátním orgánům identifikaci finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, na něž se vztahují omezující opatření podle rozhodnutí 2014/145, případně usnadnit jejich obcházení. Sledování takového cíle, jehož odůvodnění prostřednictvím důkazů nelze po Radě požadovat, přitom odůvodňuje potřebu uložit osobám, na něž se vztahují omezující opatření podle uvedeného rozhodnutí, oznamovací povinnost a povinnost spolupráce podle čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů. Z toho vyplývá, že tento první argument je třeba odmítnout.

103 Pokud jde dále o argument žalobců, podle něhož čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014 ve znění pozdějších předpisů, zavedl nevyvratitelnou domněnku účasti na obcházení omezujících opatření, je třeba uvést, že ustanovení tohoto článku odkazují na čl. 9 odst. 1 tohoto nařízení za účelem vymezení povahy účasti na obcházení. Vzhledem k tomu, že posledně uvedená ustanovení stanoví, že k tomu, aby se jednalo o účast na obcházení, musí být tato účast „vědomá a úmyslná“, musí být čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, vykládán tak, že se použije pouze tehdy, pokud k nedodržení povinností stanovených v čl. 9 odst. 2 tohoto nařízení došlo „vědomě a úmyslně“. Případné neúmyslné opomenutí oznámit určité finanční prostředky nebo hospodářské zdroje proto nepředstavuje protiprávní jednání, za které by mohly být uloženy sankce. Brání to tedy tomu, aby tato ustanovení jakkoliv zakládala nevyvratitelnou domněnku, že došlo k obcházení opatření. Z toho plyne, že je třeba tento argument odmítnout.

104 Pokud jde o tvrzení, podle kterého napadená ustanovení v podstatě vedou vnitrostátní orgány k tomu, že trestem konfiskace systematicky trestají každé porušení oznamovací povinnosti a povinnosti spolupráce, jak jsou stanoveny v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění napadeného nařízení, a mění tak povahu omezujících opatření, je třeba konstatovat, že tím, že Rada v čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, odkazuje na „vhodná opatření“ ke konfiskaci výnosů z porušení nařízení č. 269/2014, ponechala vnitrostátním orgánům prostor pro uvážení, pokud jde o definici, povahu a rozsah této konfiskace. Sankci spočívající v konfiskaci výnosů z protiprávních jednání, pokud ji lze uplatnit pouze v případě nesplnění povinností stanovených v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění napadeného nařízení, navíc nelze zaměňovat s omezujícími opatřeními jako takovými, která si zachovávají ochrannou a dočasnou povahu. V každém případě je nutno konstatovat, že předmět konfiskace,

jak je stanoven v čl. 15 odst. 1 nařízení č. 269/2014, ve znění nařízení 2022/880, se v rozsahu, v němž se vztahuje pouze na „výnosy z porušení“, liší od předmětu omezujících opatření, který se týká finančních prostředků a hospodářských zdrojů stanovených v čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014. Z toho vyplývá, že je třeba odmítnout argumenty žalobců směřující k určení, že sankce spojené s obcházením uvedeným v čl. 9 odst. 3 nařízení č. 269/2014, ve znění napadeného nařízení, mění povahu omezujících opatření a jsou zjevně nepřiměřené.

105 Pokud jde o lhůtu 41 dnů, která byla žalobcům poskytnuta k tomu, aby oznámili své finanční prostředky nebo hospodářské zdroje, kterou považují za příliš krátkou, nejeví se tak krátká, aby znemožnila osobám, na které se vztahují dotčená opatření ke zmrazení prostředků, účelně oznámit své finanční prostředky nebo hospodářské zdroje příslušným vnitrostátním orgánům. Je totiž nesporné, že osoby dotčené omezujícími opatřeními mohou nejlépe znát složení svého majetku. Skutečnost, že žalobci v projednávané věci museli ve lhůtě 41 dnů oznámit čtyřem různým příslušným vnitrostátním orgánům finanční prostředky a hospodářské zdroje, které drží, vlastní nebo ovládají, se navíc nejeví být příliš krátkou lhůtou. Žalobci ostatně sami uznávají, že tuto povinnost splnili včas, ani netvrdí, že by příslušné vnitrostátní orgány zjistily nějaké nedostatky v plnění této povinnosti.

106 A konečně v rozsahu, v němž žalobci v replice poukazují na nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva a práva na soukromý život, je třeba uvést, že tyto argumenty nejsou podložené. Takové argumenty tedy musí být odmítnuty, aniž je třeba rozhodnout o jejich přípustnosti.

107 S ohledem na předcházející úvahy je třeba třetí žalobní důvod zamítnout.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady právní jistoty

108 V rámci čtvrtého žalobního důvodu žalobci tvrdí, že oznamovací povinnost stanovená v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, vychází z pojmů „vlastnictví“ a „ovládání“ a porušuje zásadu právní jistoty.

109 Zaprvé se oba tyto pojmy vyznačují značnou komplexností. Tím se žalobci vystavují riziku sankcí za neoznámení v případě rozdílného výkladu těchto pojmů v porovnání s výklady jednotlivých příslušných vnitrostátních orgánů. Nejasnost těchto dvou pojmů ostatně vysvětluje, proč Rada cítila potřebu využít praktické příručky a konference k objasnění jejich významu. Takový postup je v případě ustanovení podléhajících trestním sankcím bezprecedentní.

110 V tomto ohledu a v odpověď na argumenty Komise, podle kterých žalobci mohou upozornit příslušné orgány na případné obtíže, které mají při uplatňování ustanovení, která se na ně vztahují, tito tvrdí, že jejich úlohou není zabránit chybám, jichž se dopustily orgány, ani se domáhat soudní nápravy porušení jejich vlastnického práva.

111 Zadruhé žalobci tvrdí, že článek 9 nařízení č. 269/2014 ve znění pozdějších předpisů porušuje zásadu právní jistoty z důvodu, že jeho ustanovení nestanoví způsob, kterým musí být dotyčné oznámení učiněno u příslušných orgánů každého z členských států. Podle žalobců má neexistence takového mechanismu za následek velmi rozdílnou správní praxi v rámci Unie, a v důsledku toho i to, že osoby, na které se vztahují opatření ke zmrazení prostředků, podléhají libovůli jednotlivých dotčených správních orgánů.

112 Zatřetí žalobci tvrdí, že neměli žádný důvod předpokládat, že by jim Rada mohla v krátkodobém nebo střednědobém horizontu uložit takovou oznamovací povinnost, a že lhůta, která jim byla poskytnuta ke splnění této povinnosti, v projednávaném případě 41 dnů, byla zjevně nedostatečná.

113 Rada podporovaná Komisí tuto argumentaci zpochybňuje.

114 Je třeba připomenout, že zásada právní jistoty vyžaduje, aby byly unijní právní předpisy jasné a přesné a jejich použití bylo pro jednotlivce předvídatelné (rozsudek ze dne 5. března 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank v. Rada, C-585/13 P, EU:C:2015:145, bod 93; v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2023, OT v. Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, bod 42).

115 Pokud jde zaprvé o tvrzení, že pojmy „vlastnictví“ a „ovládání“ nejsou natolik jasné, že byla Rada povinna vymezit obrysy těchto pojmů prostřednictvím praktické příručky a konference, je třeba na úvod uvést, že pojmy použité v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, odkazují na pojmy „náležet“, „vlastnit“, „držet“ nebo „ovládat“.

116 Vzhledem k tomu, že nařízení č. 269/2014 odkazuje na tyto pojmy, aniž odkazuje na vnitrostátní právní předpisy za účelem jejich vymezení, musí být tyto pojmy považovány za autonomní pojmy unijního práva, které musí být na území Unie vykládány jednotně [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 42 a citovaná judikatura]. Kromě toho je třeba v souladu s ustálenou judikaturou zohlednit znění a kontext tohoto ustanovení, jakož i cíle sledované právními předpisy, jejichž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2012, Melli Bank v. Rada, C-380/09 P, EU:C:2012:137, bod 38 a citovaná judikatura).

117 Použití pojmů „náležet“, „vlastnit“, „držet“ nebo „ovládat“ v ustanoveních čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, přitom podle všeho není natolik nejednoznačné, že by osobám, na které se vztahují opatření ke zmrazení finančních prostředků, neumožňovalo s dostatečnou jistotou odstranit případné pochybnosti o dosahu nebo smyslu těchto pojmů.

118 Je totiž třeba mít za to, že použitím takových pojmů Rada označila zejména právo nakládat s finančními prostředky nebo hospodářskými zdroji, jak jsou definovány v čl. 1 písm. d) a g) nařízení č. 269/2014, nebo je užívat.

119 Pokud jde konkrétně o pojmy „ovládání“ a „držba“, je třeba uvést, že v případě společností a ve specifickém kontextu omezujících opatření již bylo rozhodnuto, že společnost může být kvalifikována jako „společnost vlastněná nebo ovládaná jiným subjektem“, nachází-li se takový subjekt v postavení, v němž je schopen ovlivňovat rozhodnutí dotčené společnosti, a to i v případě, že mezi těmito dvěma hospodářskými subjekty neexistuje žádný právní vztah, vlastnictví nebo kapitálová účast (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2019, HTTS v. Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 75).

120 Výklady uvedené v bodech 118 a 119 výše odpovídají kontextu, v němž byla přijata ustanovení čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014 ve znění pozdějších předpisů. Cílem Rady je totiž vyvíjet tlak na osoby a subjekty, na které se vztahují omezující opatření, což má dopad na ruské orgány a směřuje zejména ke zvýšení nákladů na jednání Ruské federace, jehož cílem je narušit územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny.

121 A konečně je třeba poznamenat, že skutečnost, že Rada uspořádala konferenci nebo využila příručku osvědčených postupů určenou vnitrostátním orgánům za účelem vyjasnění pojmů používaných v oblasti omezujících opatření, sama o sobě nemůže charakterizovat existenci právní nejistoty týkající se používání těchto pojmů.

122 Z bodů 115 až 121 výše tedy vyplývá, že odkaz učiněný v čl. 9 odst. 2 nařízení č. 269/2014, ve znění pozdějších předpisů, na pojmy „náležet“, „vlastnit“, „držet“ nebo „ovládat“ v souvislosti s finančními prostředky nebo hospodářskými zdroji umožňuje dostatečně jasně a srozumitelně pochopit, co takové pojmy zahrnují.

123 Pokud jde zadruhé o nejistotu ohledně rozdílných postupů vnitrostátních orgánů, pokud jde o způsoby oznamování, je třeba uvést, že údaje umožňující identifikovat každý z příslušných vnitrostátních orgánů jsou uvedeny v příloze II nařízení č. 269/2014. Navíc skutečnost, že žalobci byli nuceni navázat kontakt s těmito vnitrostátními orgány, aby zjistili požadovanou formu oznámení u každého z těchto orgánů, nepředstavuje porušení zásady právní jistoty, a to tím spíše, že žalobci nepředložili žádný důkaz, který by dokládal takové obtíže.

124 Pokud jde zatřetí o údajné rozdíly ve výkladu pojmů uvedených v bodě 115 výše ze strany jednotlivých příslušných vnitrostátních orgánů, jakož i o údajnou neexistenci ochrany procesních subjektů proti svévoli příslušných vnitrostátních orgánů v kontextu velmi omezených lhůt, které byly žalobcům poskytnuty k oznámení jejich finančních prostředků a hospodářských zdrojů, je třeba odmítnout jak argument týkající se příliš krátkých lhůt z důvodů již uvedených v bodě 105 výše, tak tvrzení, která nejsou ostatně nijak podložená, týkající se rozdílů ve výkladu jednotlivých vnitrostátních orgánů z důvodů uvedených v bodech 116 až 122 výše.

125 Vzhledem k tomu, že žádný z argumentů, kterých se žalobci dovolávají, nemůže prokázat porušení zásady právní jistoty, je třeba čtvrtý žalobní důvod zamítnout, a v důsledku toho zamítnout žalobu v plném rozsahu.

K nákladům řízení

126 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a žalobci neměli ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit povinnost nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady řízení vynaložené Radou.

127 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Komise proto ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (velký senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Genadij Nikolajevič Timčenko a Elena Petrovna Timčenko ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie.

3) Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.

van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan
Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 11. září 2024.

Podpisy